

Бондар В.Д.,

ст.викладач кафедри документознавства

та інформаційної діяльності НУ «Острозька академія»

РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ФОРМУВАННІ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. За роки незалежності України місцеве самоврядування пройшло нелегкий шлях свого становлення. Місцеве самоврядування є особливою сферою діяльності, що орієнтується на інтереси всієї громади. Ефективний розвиток системи місцевого самоврядування є важливою умовою, за якою в Україні відбуватиметься прогрес інституцій громадянського суспільства. Хоча більшість науковців протиставляє громадянське суспільство й державу, роль місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства залишається вагомим в контексті розвитку державотворчих процесів та вирішення низки проблем, що виникають у процесі взаємодії держави та народу.

Аналіз останніх досліджень. Проблеми взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства досліджено в наукових працях українських вчених. Зокрема, В. Калашников та В. Коваленко дослідили стан та проблеми громадянського суспільства в Україні. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування були досліджені В. Куйбідою, а проблему співвідношення місцевого самоврядування та громадського суспільства Г. Чапалою. С. Байрак розглядає проблеми визначення природи місцевого самоврядування як інституту держави або громадянського суспільства. Науковець О. Євтушенко досліджує місцеве самоврядування як інститут політичної системи громадянського суспільства. Правомірність віднесення

місцевого самоврядування до інституцій громадянського суспільства вивчає С. Крушанівський.

Виклад основного матеріалу. Попри вагомий внесок вітчизняних науковців у визначення проблем та перспектив взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства, не з'ясовано залишається проблема ролі органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства в Україні.

В умовах реформування управлінської системи в Україні, проблема діяльності органів місцевого самоврядування набуває вагомого значення, адже місцеве самоврядування є ефективною формою місцевого управління та розвитку територій. На думку А. Ткачука, місцеве самоврядування в Україні, як інституція демократичної країни, пройшло довгий та складний шлях свого розвитку, але реально почало формуватися протягом 90-х рр. XX ст. [22, с. 6].

Як відомо, під місцевим самоврядуванням розуміється політико-правовий інститут, завданням якого є здійснення управління місцевими справами у відповідних територіальних одиницях у межах компетенцій шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самотійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [19]. Згідно із законом органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, в межах яких діють самотійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні

ресурси, які є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [19].

Важливим для розуміння сутності громадянського суспільства є визначення цього поняття. У своїй еволюції поняття «громадянське суспільство» пройшло певні історичні етапи, адже цей термін вперше був використаний античними філософами для пояснення суспільних відносин, що склались у Стародавній Греції та Римі. Для сьогодення характерно використання останніх досягнень західної науки. Поняття «громадянське суспільство» зазвичай використовують в зіставленні з поняттям «держава». Ці два поняття відображають різні аспекти життєдіяльності суспільства, які протистоять один одному. Найбільш розповсюдженим є таке визначення: «громадянське суспільство – це сукупність структур, за допомогою яких будь-яка людина розпочинає суспільно значимі дії без участі держави» [12, с. 616].

Існує думка, що громадянське суспільство – це не сукупність ізольованих індивідів, а комплекс соціальних відносин, система суспільних інтересів (економічних, соціально-політичних, релігійних, духовних, сімейних, культурних та інших) та потреб членів суспільства. Іншими словами – це сфера самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій та організацій, обмежених відповідними законами від безпосереднього втручання та довічної регламентації діяльності громадян і організацій з боку державної влади [7].

Цей підхід до поняття громадянського суспільства дає можливість сформулювати такий висновок: громадянське суспільство має відображати відносини в суспільстві та взаємозв'язки між всіма сферами суспільного життя.

На сьогодні поняття «громадянське суспільство» використовується як в широкому, так і у вузькому значеннях. У широкому розумінні громадянське суспільство – це є соціальні структури і відносини, які безпосередньо не

регулюються державою, а у вузькому розумінні – це суспільство на певному етапі свого історичного розвитку, коли воно виступає соціально-економічною основою розвитку своєї держави [5].

Сучасне розуміння громадянського суспільства трактується як сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, функціонують у межах діючого законодавства, за допомогою яких громадяни вільно реалізують свої права і свободи.

На нашу думку, громадянське суспільство відображає певний цивілізаційний розвиток суспільства і його можна розглядати через призму відносин між громадянами, які мають різний вимір: соціально-демографічний, політичний, економічний, конфесійний тощо.

До основних ознак громадянського суспільства належить :

- незалежність інститутів громадянського суспільства від держави;
- забезпечення прав і свобод індивіда;
- розвиток демократичних процесів;
- вільні ринкові відносини;
- сильний середній клас;
- свобода слова і засобів масової інформації.
- максимальна свобода особистості, її розвиток і самореалізація.

Якщо розглядати громадянське суспільство з позицій системного підходу то його можна охарактеризувати як складну багаторівневу систему невлadних зв'язків і структур. Вона включає: 1) всю сукупність міжособових відносин, які розвиваються поза кордонами і без втручання держави; 2) розгалужену систему незалежних від держави суспільних інститутів, що реалізують повсякденні індивідуальні і колективні потреби [5].

На думку науковців, структуру громадянського суспільства можна подати у вигляді п'яти систем, які відповідають певним сферам його життєдіяльності: соціальної, економічної, політичної, духовно-культурної, інформаційної.

Соціальна система – це певна сукупність об’єктивно сформованих взаємозв’язків між ними. Економічна система – це сукупність економічних інститутів і відносин, у які вступають люди у процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання сукупного продукту, реалізації права власності. Політична системи – це сукупність цілісних саморегуючих елементів: держава; політичні партії; суспільно-політичні рухи та відносини, що між ними виникають. Духовно-культурна система – це відносини між людьми, їх об’єднаннями, державою та суспільством у цілому щодо духовно-культурних благ та різного роду матеріалізованих інституцій, через які реалізуються дані відносини, що пов’язані з освітою, наукою, культурою, релігією. Інформаційна система – це система, яка складається в результаті спілкування людей та через мас-медіа (підприємства, об’єднання, що здійснюють виробництво та випуск засобів масової інформації) [7].

Автори навчального посібника «Основи демократії» також вивчають питання структури сучасного громадянського суспільства. На їхню думку, ця структура горизонтальний і вертикальний виміри. До горизонтального виміру громадянського суспільства відносяться такі інститути і стосунки, як: особистість, сім’я і приватне життя; економічна діяльність, економічні підприємства та об’єднання (виробничі і споживацькі кооперативи, акціонерні компанії, концерни і товариства захисту прав споживачів тощо); суспільна діяльність і соціальні спільноти (громадські організації і рухи, клуби за інтересами, молодіжні організації, благодійні організації і фонди, профспілки і т. ін.); культурна діяльність і культурницькі спілки та організації (творчі і наукові спілки та організації, релігійні громади і спільноти, національно-культурницькі і просвітницькі організації, недержавні установи освіти, недержавні засоби масової інформації). До вертикального виміру громадянського суспільства, який пов’язує його з державою, належать політичні права громадян, політичні партії і рухи, органи місцевого самоврядування,

державні і незалежні засоби масової інформації, у яких висвітлюється діяльність органів державної влади, ставляться нагальні проблеми суспільства і громадян, йде публічна, громадсько-політична дискусія відносно шляхів і засобів вирішення проблем і вдосконалення функціонування суспільних і державних інститутів, стану прав і свобод громадян у країні [17].

Важливого значення для формування громадянського суспільства в Україні набуває вивчення іноземного досвіду. Сьогодні в українському суспільстві є доволі неоднозначне ставлення до використання зарубіжного досвіду. З одного боку, з позицій політичного керівництва щодо європейського вибору України неминуче порушувалось питання про готовність адаптувати самоврядні інститути до відповідних умов і вимог європейського співтовариства, з іншого – існує досить скептичне ставлення до можливості застосування зарубіжного досвіду у вітчизняних умовах. Однак проблема використання (або невикористання) зарубіжного досвіду в будь-якій сфері, зокрема, у сфері місцевого самоврядування, не може розглядатися виключно або передусім під кутом зору зовнішньополітичних орієнтацій. Ставлення до досвіду повинно визначатись виключно із наявності (чи відсутності) внутрішніх потреб.

В розвинених країнах суспільство постає як суспільство, що складається з величезного числа самостійно діючих груп людей, що мають різну спрямованість. Так, структура громадянського суспільства США є розгалуженою мережею різних добровільних асоціацій громадян, лобістських груп, добродійних фондів, клубів по інтересах, творчих і кооперативних об'єднань, спортивних і інших суспільств, релігійних, суспільно-політичних і інших організацій і союзів. В Україні сьогодні відбувається поступовий процес становлення громадянського суспільства, який ще дуже далекий від завершення. Чисельні міністерства, відомства, комітети, підкомітети, комісії і т.д. поки що демонструють неспроможність вивести країну із системної кризи, а

тому, зрозумілим є динамічний процес відчуження громадян від держави, влади і політики. За висновками вітчизняних політологів і соціологів, Україна є лідером серед постсоціалістичних європейських держав за рівнем недовіри населення владним структурам [5].

Така ситуація спричинена тим, що у європейських країнах громадянське суспільство формувалося шляхом становлення таких структур як ремісничі цехи, купецькі гільдії, громади, міста з магдебурзьким правом, корпорації, у яких склалися правові засади та потреби самоврядної демократії. Українське ж суспільство протягом віків перебувало під різними державними утвореннями, але все ж зберігало єдність всупереч владі.

Важливим є питання природи взаємозв'язків у системі місцеве самоврядування-громадянське суспільство. Значна частина науковців підтримує тезу про те що місцеве самоврядування з його правами і функціями є однією з основних інституцій здатних ефективно впливати на процес формування громадянського суспільства. На думку В. Нерсисянца, Є. Ковешнікова, О. Батанова, А. Бобилева, місцеве самоврядування слід розглядати як частину громадянського суспільства поряд з такими інститутами, як сім'я та суспільні організації. Так В. Григор'єв відзначає, що місцеве самоврядування виступає найважливішим інститутом громадянського суспільства, яке інституціоналізує конституційний лад України, адже без муніципальної влади немає громадянського суспільства [4, с. 199].

Поряд з цим існує і протилежний підхід, який розглядає місцеве самоврядування як елемент державного управління. В. Борденюк вважає, що система органів місцевого самоврядування є компонентом механізму держави, основне соціальне призначення якого полягає в реалізації завдань і функцій держави. Вона розглядається формою організації державного апарату на місцевому рівні, елементом системи державно-владних інституцій [4, с. 13].

Третя група вчених визнає подвійну природу влади місцевого самоврядування. Ці науковці приходять до висновку, що в ній одночасно поєднанні громадська й державна засади [2].

Цікавим є підхід М. Баймуратова щодо співвідношення місцевого самоврядування і громадянського суспільства. На думку науковця, місцеве самоврядування слід розглядати як інституцію громадянського суспільства, адже інтерес місцевого самоврядування перебуває у гармонії з інтересами громадянського суспільства; місцеве самоврядування є територіальною ареною задоволення індивідуальних і групових потреб суб'єкта, за допомогою якого він самоутверджується і самореалізується одночасно через органи місцевого самоврядування та структури громадянського суспільства; реалізація конкретних потреб суб'єкта здійснюється переважно у межах територіальної громади [1].

Завданням органів місцевого самоврядування як і громадянського суспільства є реалізація прав і свобод громадян. Таким чином, місцеве самоврядування і громадянське суспільство, сприяє більш повній самореалізації громадян. Місцеве самоврядування не може існувати поза громадянським суспільством. Воно є похідним від громадянського суспільства, призначення його полягає в тому, щоб служити йому.

На думку В. Григор'єва, місцеве самоврядування на сьогодні є однією з основних дієвих інституцій, здатних потужно впливати на процес формування громадянського суспільства. Саме на рівні місцевого самоврядування виявляється одна з найважливіших форм людського буття, яка знаходить свій прояв у громадянській діяльності, самовираженні особистостей і їх територіальній організації. В цьому аспекті влада служить найважливішим чинником становлення й відтворення громадянського суспільства [4, с. 198].

Одним з завдань органів місцевого самоврядування є активізація громадян до вирішення справ територіальної громади. Так, А. Карась із цього приводу

зазначає, що поняття і громадянського суспільства, і громадянина у сенсі їх породження громадою і громадською активністю набуває дещо іншої інтерпретації, аніж за тих соціально-політичних умов, коли все політичне життя визначається на рівні централізованої державної влади. Громадянське суспільство створюється не просто «знизу», а перш за все – через громади з їх засадничим принципом самоврядування. В останніх, ефективніше можуть бути реалізовані принципи рівності й демократії, тому сила громади в суспільстві, в ідеалі, має бути первинною щодо політичної влади й контролю над нею [10, с. 245].

Оцінюючи роль органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства О. Тодика зазначає, що місцеве самоврядування відіграє особливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, будучи одночасно і механізмом його формування, і його невід’ємною частиною. Залучення членів місцевого співтовариства до процесу прийняття суспільно значущих рішень – один з важливих механізмів реального здійснення народовладдя [23, с. 52].

Визначаючи місце й роль місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, Г. Чапала стверджує, що це виражаються в особливостях і специфіці регулювання суспільних відносин на рівні місцевого самоврядування. Вони виявляються, по-перше, в самостійності здійснення населенням муніципального утворення своїх справ, по-друге, у створенні умов для ефективного вирішення завдань місцевого самоврядування [24, с. 16].

На думку І. Лисенка, органи місцевого самоврядування також роблять певний внесок у правову регуляцію діяльності місцевих організацій громадянського суспільства. Вони в межах своїх повноважень приймають місцеві нормативні акти, що регулюють різноманітні аспекти життєдіяльності організацій громадянського суспільства, зокрема з питань надання ним пільг

відносно орендної плати, їх фінансування й участі в місцевих програмах соціально-економічного розвитку [15].

Є багато складнощів і проблем у формуванні громадянського суспільства в сучасній Україні. До основних проблем розвитку громадянського суспільства слід віднести: «закритість влади», її авторитарний спосіб управління, низька довіра населення до влади, слабкий взаємозв'язок громадських організацій з центральними та місцевими органами державної влади, неповна реалізація громадських ініціатив, відсутність громадського контролю, слабкий середній клас, недостатня матеріально-фінансова база.

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в Україні виявив багато проблемних місць, серед яких можна виділити такі: корупція, слабка розвиненість форм прямої демократії, економічна неспроможність органів місцевого самоврядування; відсутність у представників територіальної громади навичок у вирішенні питань місцевого характеру, зношеність теплових та водопостачальних систем; слабка кадрова політика, складна демографічна ситуація у територіальних громадах та ін.

Висновки. Незважаючи на важливість органів місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства в Україні, цьому питанню присвячується недостатня кількість наукових праць, що негативно відбивається на стані як місцевого самоврядування так і розвитку громадянського суспільства. Залишаються нез'ясованими питання пов'язані з взаємовпливами цих важливих суспільних інститутів, невизначеність деяких понять та категорій, інструментів оцінки, умов і механізмів регулювання.

Серед найбільш важливих напрямків подальших наукових досліджень щодо проблематики формування громадянського суспільства в Україні та ролі у цьому місцевого самоврядування, варто виділити:

- дослідження політико-правових і економічних аспектів взаємодії органів місцевого самоврядування й інститутів громадянського суспільства;
- встановлення закономірностей формування громадянського суспільства з врахуванням культурно-історичних і соціально-економічних та ментальних особливостей розвитку українського суспільства;
- обґрунтування критеріїв, які б дозволяли здійснювати моніторинг процесу формування й функціонування громадянського суспільства;
- з'ясування чіткого понятійно-категоріального апарату щодо досліджуваної проблематики;
- визначення ролі ЗМІ у взаємодії органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства;
- виділення основних перешкод щодо активізації територіальних громад до участі у місцевому управлінні.

Тому необхідно провести реформи, пов'язані саме із суттєвою зміною у способі взаємодії владних структур із громадськістю. Сутність зміни повинна полягати у переорієнтації від віджилої політики «демократизації» до політики підтримки розвитку громадянського суспільства в Україні.

Список використаних джерел та літератури

1. Баймуратов, М. О. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні [Текст] / М. О. Баймуратов, В. А. Григор'єва. – Одеса : АО Бахва, 2003. – 192 с.
2. Байрак, С. О. Місцеве самоврядування як інститут демократичної держави [Електронний ресурс] / С. О. Байрак. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/nvnu/misnarod_vidnos/2010_26/R3/Bayrak.pdf. – Назва з екрану (дата доступу 10.05.12).

3. Бондарь, Н. С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении [Текст]: учеб. пособ / Н. С. Бондарь. – М. : Городец, 2004. – 352 с.
4. Григорьев, В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: [Текст] / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
5. Громадянське суспільство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lib.mdpu.org.ua/e-book/politologiya/eBook/modul_1/tema9.htm. – Назва з екрана (7.05.2012).
6. Євтушенко, О. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи [Електронний ресурс] / О. Євтушенко. – Режим доступу : <http://vlp.com.ua/node/2989>. – Назва з екрана (7.05.2012).
7. Зайчук, О. В. Теорія держави і права: академічний курс [Текст]: підручник / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Замотаев, А. А. Местное самоуправление как элемент государственного устройства [Текст] / А. А. Замотаев // Рос. юст. – 1996. – № 6. – С. 17–19.
9. Камінська, Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Текст]: навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
10. Карась, А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях [Текст] / А. Карась. – Л. : Вид. центр Львів. нац. ун-ту, 2003. – 520 с.
11. Краснов, М. А. Введение в муниципальное право [Текст] / М. А. Краснов. – М. : Юристъ, 1993. – 187 с.
12. Крисаченко, В. С. Український соціум [Текст]: монографія / О. С. Власюк, В. С. Крисаченко, М. Т. Степико. – К. : Знання України, 2005. – 792 с.
13. Крушанівський, С. Держава, місцеве самоврядування та громадянське суспільство: інституціональний зв'язок і співвідношення [Електронний ресурс] /

- С. Крушанівський. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_14_15/index.html. – Назва з екрану (дата доступу 10.05.12).
14. Лис, Б. А. Місцеве самоврядування: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / Б. А. Лис – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2009/Economics/42124.doc.htm. – Назва з екрану. (дата доступу 11.05.12).
15. Лисенко, І. М. Громадянське суспільство як система «громадянин–громада–місцеве самоврядування–правова держава» [Електронний ресурс] / І. М. Лисенко. – Режим доступу : <http://www.gileya.org.ua/index.php?ng=library&cont=long&id=55>. – Назва з екрану (дата доступу 10.05.12).
16. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: сучасний стан та перспективи розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-10121.html>. – Назва з екрану. (дата доступу 10.05.12).
17. Основи демократії [Текст]: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / За заг. ред. Антоніни Колодій. – К. : Ай-Бі, 2002. – 684 с.
18. Поживанов, М. О. Українські вектори місцевого самоврядування [Текст] М. О. Поживанов. – К. : Альтерпрес, 2004. – 368 с.
19. Про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] : закон України від 21.05.1997 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. – Назва з екрану (дата доступу 12.05.12).
20. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm>. – Назва з екрану (дата доступу 12.05.12).

21. Тимченко, С. М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.01 / С. М. Тимченко. – Х., 2001. – 18 с.
22. Ткачук, А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст]: посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 187 с.
23. Тодика О. Ю. Проблеми реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень в аспекті здійснення народовладдя [Текст] / О. Ю. Тодика // Держ. будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. – Х. : Право, 2004. – Вип. 7. – С. 49–61.
24. Чапала, Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення [Електронний ресурс] / Г. Чапала. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/35/1377>. – Назва з екрану (дата доступу 10.05.12).